



7. LEGISLAZIONE ITALIANA



Rispetto alla **normativa penale** si segnala l'approvazione del **D.lgs. 2 ottobre 2018 n. 121, "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni"⁸⁰** – in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p, della Legge 23 giugno 2017 n. 103 – entrato in vigore il 10 novembre 2018, che disciplina tra l'altro: l'implementazione delle misure alternative, ridenominate "misure penali di comunità" (capo II); la possibilità di estensione delle norme previste dall'Ordinamento Penitenziario minore anche ai giovani adulti (art.9 e 10), di età ricompresa tra i 18 e i 25 anni (non compiuti), comunque autori di reato commessi da minorenni nel corso dell'età imputabile (da 14 anni a 18 anni non compiuti), qualora nel corso dell'esecuzione della condanna sopravvenga un titolo di esecuzione di altra pena detentiva per reati commessi da maggiorenne; la separazione, nell'asse-

71 Si veda <http://gruppocrc.net/area-tematica/la-raccolta-dati/>.

72 Si veda retro par. "Bambini e adolescenti in condizioni di povertà in Italia".

73 Si veda oltre Cap. 7, par. "I servizi per bambini in età 0-6 anni: servizi educativi e di cura per la prima infanzia e le scuole dell'infanzia".

74 La pubblicazione, alla sua quarta edizione, contiene dati e indicatori su 21 aree tematiche con un numero totale di circa 200 indicatori statistici. Disponibile su: https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Quaderni_Centro_Nazionale_43.pdf.

75 Per approfondimento si veda oltre Cap. 5, par. "Persone di minore età prive di un ambiente familiare: premessa sui dati".

76 Per approfondimento si veda oltre Cap. 5, par. "Adozioni nazionali e internazionali".

77 Prevista dall'art. 40 della Legge di riforma 149 del 2001.

78 Per approfondimento si veda oltre Cap. 4, par. "Abusi e maltrattamenti a danno di bambini e adolescenti".

79 Gruppo CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. i dati Regione per Regione*, dicembre 2018, disponibile su: www.gruppocrc.net.

80 G.U. Serie Generale n. 250 del 26/10/2018 – Suppl. Ord. n. 50.



gnazione dei detenuti, dei minorenni dai giovani adulti e degli imputati dai condannati (art. 15); la necessità che le camere di pernottamento negli Istituti Penali per Minorenni (IPM) non ospitino più di quattro persone (art. 16); la permanenza dei detenuti "all'aria" (ad esempio il passeggio in cortile) per almeno quattro ore al giorno (art. 17); il diritto del detenuto a effettuare otto colloqui visivi mensili e da due a tre colloqui telefonici della durata massima di venti minuti ciascuno con i propri familiari (art. 19); la possibilità di visite prolungate, fino a quattro al mese, con i congiunti o con persone con legami affettivi, di una durata non inferiore alle quattro ore, da svolgersi in unità abitative attrezzate dagli IPM; la tutela del principio di territorialità dell'esecuzione, ossia che la pena debba essere eseguita in istituti quanto più prossimi possibile alla residenza o all'abituale dimora dei detenuti e delle loro famiglie (art. 22); la composizione del Consiglio di disciplina per le sanzioni più gravi (art. 23), con la presenza del Giudice Onorario minorile.

Sarebbe tuttavia ora di pensare a una riforma più organica e incisiva, che possa introdurre sanzioni diversificate da applicare ai minorenni autori di reato, non limitando le specificità della giustizia penale minorile alle sole fasi processuale ed esecutiva. L'ambizione è che il nostro sistema di giustizia sia regolativo e non vendicativo: **bisogna continuare ad avere visione del sistema di giustizia minorile come sistema ordinamentale che regola le relazioni umane per diminuire la conflittualità**⁸¹.

Elemento positivo è quello delle misure di comunità, che presuppone il coinvolgimento della comunità nell'esecuzione delle misure alternative, evidenziando la necessità che queste misure si accompagnino a un dialogo con la collettività e con il territorio; dialogo purtroppo non facilissimo.

Altro dato positivo è il sempre più frequente ricorso alla giustizia riparativa in generale, e alla mediazione in particolare, istituti questi nati proprio nell'ambito del processo penale minorile.

81 Cfr. Gabriel Bonnot De Mably: "Noi abbiamo trovato il sistema perché non venga più punito il corpo ma venga reindirizzata l'anima". K., Mittermaier in «Revue française et étrangère de législation», 1836, nota 17 del libro Michel Foucault "Sorvegliare e punire".

Un limite oggettivo dell'Ordinamento Penitenziario, tanto per gli adulti quanto per i minori, è per contro di aver eliminato, rispetto al testo originario, quella che poteva essere una misura assolutamente importante in merito ai nuovi disturbi della personalità in campo minorile, ovvero l'affidamento in prova terapeutico per patologie psichiatriche. Tale misura avrebbe potuto dare risposta a tanti minorenni con problemi di questo tipo, attesa anche la mancanza di comunità specialistiche nel nostro territorio, in generale in Italia e in particolare nel Centro-Sud, tanto che spesso le persone di età minore vengono collocate in strutture fuori regione proprio per questo motivo. I disturbi della condotta e della personalità sono sicuramente il fenomeno più preoccupante in questo momento e anche in prospettiva futura.

Si segnala altresì che una rilevante modifica è intervenuta con la sentenza della Corte Costituzionale n. 263 del 05/11/2019, che ha **dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del Decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121**. La disposizione censurata estendeva ai minorenni la regola per cui i condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti potevano accedere alle misure alternative e premiali solo attraverso la collaborazione con la giustizia. Detta presunzione, nei confronti dei condannati minorenni, viene infatti integralmente caducata, facendo venir meno la preclusione con riguardo a tutte le misure alternative e premiali previste dal D.lgs. 121/2018, affermandosi che il cuore della giustizia minorile debba consistere in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito di recupero del minorenne deviante. Ciò comporta l'abbandono di qualsiasi automatismo che escluda l'applicazione di benefici o misure alternative⁸².

82 Cfr. sentenze n. 90 del 2017, n. 436 del 1999, n. 16 del 1998 e n. 109 del 1997. Viene messo in luce, ancora, come il D.lgs. 121 del 2018 costituisca "l'approdo di un processo evolutivo che si snoda nel corso di alcuni decenni", processo che ha visto succedersi diversi interventi della Corte Costituzionale volti a modellare taluni aspetti della fase esecutiva della pena in maniera maggiormente conforme alle esigenze dei condannati minorenni: a partire dalla sentenza n. 168 del 1994, con cui venne dichiarato illegittimo l'ergastolo per i soggetti infra-diciottenni, fino alla più recente sentenza n. 90 del 2017, con cui si è accertata l'illegittimità dell'art. 656, co. 9, lett. a) c.p.p. nella parte in cui impediva la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per reati ostativi.



La Corte di legittimità ha ritenuto che la norma violasse gli **artt. 27 co. 3 e 31 co. 2 Cost.**: secondo il giudice delle leggi, infatti, l'operatività della preclusione di cui all'art. 4-*bis*, co. 1 Ord. Pen. **avrebbe determinato la prevalenza delle finalità di prevenzione generale e di difesa sociale su quelle di educazione e risocializzazione**, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e individualizzazione della pena che presiedono l'ordinamento penitenziario minorile.

Accolta con grande favore la **Legge 69 del 19 luglio 2019, conosciuta come Codice Rosso**, che ha introdotto modifiche al codice penale, di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere⁸³. Tale legge ha inciso sull'aumento delle sanzioni e delle aggravanti per reati già esistenti, quali omicidio, maltrattamenti contro familiari o conviventi, atti persecutori, violenza sessuale, anche di gruppo, e atti sessuali con minorenni. Degna di rilievo, in particolare, la circostanza per cui **la presenza del minorenne rappresenta sempre un'aggravante e la previsione che il minore di età che assiste al maltrattamento è considerato sempre persona offesa dal reato**. Il Codice Rosso ha previsto ulteriori disposizioni per ampliare gli strumenti di tutela ed evitare situazioni di pregiudizio nei confronti dei minori di età, agendo in particolare sulla parte offesa (diritto di informazione, audizione tempestiva) e sul maltrattante (misure di prevenzione, trattamento psicologico). A un anno dall'entrata in vigore si deve segnalare che gli aspetti positivi della stessa sono spesso oscurati dalle criticità della tempistica delle richieste⁸⁴ e dall'assoluta mancanza di investimenti, inizialmente in ambito formativo e successivamente in quello protettivo. Fondamentali, in ossequio alle richieste del legislatore di Istanbul, sono infatti **l'organizzazione e il dialogo tra i protagonisti del contrasto alla violenza di genere in**

83 Cfr. 10° Rapporto di aggiornamento CRC del 2019, pag. 39.

84 Il Codice Rosso interviene anche sulle norme procedurali, in particolare sulle tempistiche, aumentate rispetto alla possibilità di presentare querela per il reato di violenza sessuale (da 6 a 12 mesi) e fissate **nel termine di 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, con riguardo all'attivazione di misure di protezione nei confronti della vittima (termine derogabile qualora sussistano imprescindibili esigenze di tutela dei minorenni).

cui vengono coinvolti i figli minori di età⁸⁵.

La **Legge 11 gennaio 2018 n. 4** ("Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici") agli artt. 1, 3 e 4 introduce novità applicabili in favore di minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti, rimasti orfani di un genitore a seguito di un omicidio commesso dal coniuge, dal partner dell'unione civile o dal convivente *more uxorio*, anche a seguito di separazione o cessazione del rapporto.

Misure e risorse per gli orfani di femminicidio erano state introdotte con la Legge di Bilancio per il 2018. Gli stanziamenti sono stati incrementati con la Legge 4 dell'11 gennaio 2018 e poi con la Legge di Bilancio per il 2019. La novità stava nel fatto che con la Legge 4/2018 per la prima volta il Parlamento si impegnava a farsi carico dei problemi quotidiani degli orfani della violenza domestica, prevedendo aiuti per l'assistenza medica e psicologica oppure per "orientamento, formazione e sostegno" a scuola e nell'inserimento al lavoro. Il Codice Rosso del 19 luglio 2019 aveva previsto un ulteriore incremento degli aiuti, estendendo l'ambito di applicazione anche alle famiglie affidatarie. In assenza dei decreti attuativi necessari, però, queste norme erano rimaste essenzialmente lettera morta.

Con il **Decreto 21 maggio 2020 n. 71** recante l'erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie, pubblicato in G.U. il 1 Luglio 2020 ed entrato in vigore il 16 successivo, sono invece state finalmente stanziati le risorse necessarie. L'art. 26 statuisce che i benefici sono anche cumulabili fra loro⁸⁶ e sono opportu-

85 Nella legge vi è infatti una visione più improntata alla condanna del reo, piuttosto che alla protezione e assistenza della vittima e mancano previsioni riguardanti i centri e i servizi specializzati nel sostegno alle vittime di violenza.

86 Le domande di accesso al Fondo sono presentate alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di residenza dell'orfano, che le trasmette al Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di stampo mafioso e dei reati intenzionali violenti. In caso di soggetti minorenni, l'istanza è sottoscritta dal genitore esercente la responsabilità genitoriale, se non dichiarato decaduto ai sensi dell'art. 330 del codice civile, ovvero dal tutore ai sensi dell'art. 346 del codice civile, ovvero da enti di assistenza nominati dal giudice tutelare ai sensi dell'art. 354 dello stesso codice.



namente riconosciute **misure di sostegno e di aiuto economico alle famiglie affidatarie (artt. 18-23)**⁸⁷.

La **Legge 20 agosto 2019 n. 92** (“**Introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica**”)⁸⁸ ha fissato un monte di **almeno 33 ore annue** da realizzare in maniera trasversale, a dimostrazione che l’educazione civica non può essere confinata in una sola disciplina. È infatti prevista la **figura del coordinatore** dei docenti a cui è affidata in **forma trasversale** l’attività di educazione civica, benché essa spetti in primo luogo agli insegnanti di diritto, lì dove sono disponibili⁸⁹.

Non ha trovato invece sinora attuazione l’invito dell’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, indirizzato a Parlamento, Governo, Regioni, Comuni, magistratura, avvocati, assistenti sociali, psicologi e giornalisti, in merito al **sistema di tutela minorile e ai procedimenti in tema di responsabilità genitoriale**⁹⁰, con la richiesta di avvio di Tavoli permanenti di confronto sull’affidamento familiare a livello nazionale, regionale e locale, con il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, incluse le associazioni⁹¹. Le richieste al legislatore, come da tempo sollecitato da tutti gli operatori del sistema giustizia minorile, riguardano i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale che registrano – sulla base della normativa oggi vigente – un’applicazione fortemente differenziata nei diversi tribunali. È altresì indispensabile procedere a una riforma del rito per adeguare il procedimento civile minorile ai principi del giusto processo.

87 La domanda di sostegno e aiuto economico è presentata dalle famiglie interessate di cui agli articoli 19 e 20 del Decreto, da uno dei componenti o a mezzo di procuratore speciale, alle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo di residenza delle famiglie affidatarie, per l’inoltro al Commissario, e le risorse sono attribuite alle famiglie istanti nella misura di 300 euro mensili per ogni minore affidato. I benefici, però, cessano al raggiungimento della maggiore età del beneficiario.

88 La cittadinanza attiva rientrava all’interno delle competenze strategiche richieste a livello europeo.

89 Per approfondimento si veda Cap. 7, par. “L’educazione alla cittadinanza globale”.

90 Cfr. segnalazione del 30 luglio 2019, pubblicata sul sito AGIA.

91 Per approfondimento si veda Cap. 5, par. “Persone di minore età prive di un ambiente familiare: premessa sui dati”.

Per la piena attuazione delle Raccomandazioni del Comitato Onu occorre procedere come segue:

- devono essere garantiti: l’ascolto dei minorenni, sia in fase istruttoria che dopo l’adozione di provvedimenti a tutela del minorenne; un’adeguata informazione sulle decisioni che lo riguardano; la partecipazione del minore di età alla definizione del progetto educativo;
- deve essere prevista una formazione specialistica per tutti gli operatori del sistema giustizia minorile;
- nei casi di provvedimenti di allontanamento adottati d’urgenza devono essere previsti: tempi celeri per assicurare il contraddittorio differito e riforma dell’articolo 403 al fine di introdurre una procedura di convalida del provvedimento; specifica del ruolo processuale del servizio sociale territoriale nell’ambito del procedimento; regolamentazione della fase istruttoria in modo da garantire il rispetto del principio del contraddittorio; una decisione adeguatamente motivata e circostanziata con l’indicazione di chi deve eseguirla e le modalità e i tempi di attuazione; l’impugnabilità dei provvedimenti e tempi brevi e certi per la decisione sull’impugnativa; definizione della fase esecutiva dei provvedimenti, delineando soggetti e competenze; trasparenza nell’individuazione degli affidatari o della struttura residenziale di accoglienza, stabilendo criteri di selezione e di scelta e definendo meglio i criteri e gli obiettivi dei controlli e delle ispezioni di Regioni e Comuni sulle strutture di accoglienza, anche in coordinamento con altri soggetti competenti come le Procure minorili⁹²; una tempestiva e adeguata presa in carico delle famiglie in difficoltà⁹³.

92 A tal fine è necessario recepire le Linee di indirizzo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, approvate in Conferenza Unificata: per l’affidamento familiare (2012); per l’accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017); per l’intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017).

93 A tal fine è necessario dare concreta attuazione ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in tema di sostegno alla genitorialità e va aumentato il numero degli assistenti sociali sul territorio, assicurando un’adeguata proporzione rispetto al numero degli abitanti.



Non da ultimo è necessario che siano potenziate le piante organiche degli uffici giudiziari che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e di quelli in cui sono comunque coinvolti i minorenni e che, finalmente, si attivi **il processo civile telematico negli uffici giudiziari minorili**, attuando il coordinamento tra gli uffici giudiziari davanti ai quali pendono procedimenti che riguardano minorenni (civili, penali, minorili) mediante un sistema informatizzato.

La richiesta di attivare il processo telematico presso tutte le autorità giudiziarie che si occupano di minorenni e di relazioni familiari, garantendone l'interconnessione, è divenuta ancor più necessaria durante **il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19**.

In questo periodo si è infatti reso necessario adottare, per la trattazione degli affari giudiziari, misure organizzative che sono state oggetto di numerosi ordini di servizio emanati in esecuzione dei Decreti legislativi nn. 11, 18 e 23 del 2020, per disciplinare le modalità di accesso dell'utenza e le modalità di trattazione degli affari del settore minorile e dei procedimenti familiari, nel rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della Salute, evitando assembramenti all'interno degli uffici e contatti tra le persone. La necessità di non esporre a pericolo la salute degli utenti interni ed esterni del servizio giustizia minorile si è dovuta temperare con l'esigenza di continuare ad assicurare la tutela dei diritti dei minori di età, proteggendoli da ogni situazione di grave pregiudizio per la loro serena crescita psico-fisica; rischio che si è aggravato, come è noto, con il prolungarsi delle misure emergenziali.

In quest'ottica di costruttiva collaborazione, nella consapevolezza che in questo settore sono in gioco interessi delicatissimi ed è necessario realizzare un effettivo lavoro di rete, sono stati adottati numerosi protocolli presso i singoli Tribunali per i Minorenni civili⁹⁴ per la trattazione delle udienze da remoto, in forma scritta e per l'ascolto del minorenne da remoto, pur nella consapevolezza che in questo ambito è complesso derogare all'oralità e al rapporto diretto giudice-parti-difensori, la cui contestuale presenza è

spesso irrinunciabile.

Tutti gli operatori del servizio giustizia si sono impegnati per trovare soluzioni concordate e condivise, consapevoli che nel campo della tutela dei diritti delle persone non vi può essere sospensione e che le azioni devono essere svolte con tempestività.

La positività dell'esperienza induce quindi a ritenere che, per la celerità delle decisioni, possa mantenersi, in aggiunta agli incontri di presenza, l'esperienza maturata in questo periodo, soprattutto laddove le parti abbiano luoghi di domicilio fra loro distanti o sia necessario programmare incontri di rete con una molteplicità di soggetti.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Giustizia** di insistere e investire sui percorsi mediativi, di riparazione, di giustizia riparativa, che possano contribuire a eliminare, o quantomeno a ridurre, il conflitto che il minorenne stesso ha instaurato, mediante una legge che introduca in Italia la possibilità di ricorrere alla mediazione penale nei procedimenti minorili, assicurando così una presenza uniforme sul territorio nazionale dei servizi necessari; di dotare gli uffici giudiziari minorili in ambito civile delle strumentazioni necessarie al processo telematico;
- 2. Al Parlamento** di procedere all'emanazione di una disciplina organica dei procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e alla riforma del rito, per adeguare il procedimento civile minorile ai principi del giusto processo.

⁹⁴ Per una disamina dei Protocolli e delle Linee guida emanate nel periodo emergenziale in Italia si può accedere al sito <https://lnx.camereminorili.it/>.